Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement

DgCiD

Direction des politiques
de développement

les Notes
du jeudi

Numéro 65 - 9 novembre 2006

La gouvernance locale, échelon stratégique de la gouvernance démocratique

Sommaire

1. Gouvernance locale et refondation de l'État
- 1.1 Un lien nécessairement complémentaire
- 1.2 Relégitimer l'action publique
- 1.3 De l'appropriation des politiques publiques aux politiques publiques négociées
- 1.4 La décentralisation

2. Les axes de la stratégie de coopération française
- 2.1 Les orientations
- 2.2 Le renforcement des capacités
- 2.3 Les ressources financières

Les Notes du jeudi ont récemment abordé la conception française de la gouvernance[1]. L'un des axes importants de cette stratégie concerne l'articulation des niveaux de gouvernance dont l'échelon local revêt une importance particulière. Loin d'être un "luxe" pour des pays aux compétences et aux ressources financières rares, la gouvernance locale est une des conditions du développement, à la croisée de la démocratie, de l'offre des services publics et du progrès économique.

L'échelon local est aujourd'hui considéré comme un enjeu central pour la réussite des politiques de développement et de lutte contre la pauvreté. Il est intégré dans les stratégies de gouvernance démocratique de la France, de la Commission européenne et d'autres bailleurs (Banque mondiale, PNUD).

1. GOUVERNANCE LOCALE ET REFONDATION DE L'ÉTAT

1.1. Un lien nécessairement complémentaire

L'État est souvent le niveau de gouvernance qui a connu ces dernières années les perturbations les plus profondes, à la fois structurelles et historiques. Les politiques d'ajustement structurel, en privilégiant la seule solvabilité, ont réduit son périmètre d'intervention et son prestige. Plus fondamentalement, l'Etat peut constituer un espace social relativement artificiel ne reflétant pas nécessairement la construction historique d'une volonté de vivre ensemble. Il ne correspond pas toujours non plus à un espace économique viable ni à l'organisation d'une économie nationale fortement structurée. Enfin, il découpe souvent artificiellement des flux humains et commerciaux transfrontaliers.

Sous-direction de la gouvernance démocratique
et de la gouvernance locale
Bureau de la modernisation de l'État

(1) Voir la *Note du jeudi* N° 63 du 12 octobre 2006

Pour toutes ces raisons, et au-delà de la réforme des administrations et des secteurs publics, du soutien aux processus de démocratisation et à la construction de l'Etat de droit, la gouvernance locale s'est progressivement imposée dans toute réforme visant à répondre aux problèmes de transition démocratique et de développement, comme le montre le mouvement très général de décentralisation observé au cours des dernières décennies, y compris en Afrique. Dans de nombreux pays, le cadre juridique et institutionnel est aujourd'hui en place ; des élections locales se tiennent. Cette évolution constitue un acquis incontestable au bénéfice de la démocratie locale.

Pour autant, le bilan reste mitigé dans de nombreux pays au regard de l'augmentation de la pauvreté, de l'insécurité et de l'instabilité institutionnelle. Les interactions entre les niveaux local et national sont fréquemment empreintes de défiance. Le transfert de compétences est parfois perçu par les acteurs locaux comme un moyen pour l'État de se débarrasser des domaines qu'il n'a pas les moyens de prendre à sa charge. Les acteurs étatiques, quant à eux, ressentent souvent le niveau local comme une menace ou un concurrent. A l'analyse des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), il arrive de constater que la réalité de la décentralisation n'est pas encore intégrée au niveau central des Etats. Ces fragilités accentuent la perception d'un manque de légitimité et d'efficacité des institutions publiques et de leurs actions. La mise en place de nouvelles règles et de plans d'action n'est pas suffisante pour surmonter ces handicaps.

1.2 Relégitimer l'action publique

Dans ce contexte, un objectif essentiel est de favoriser la complémentarité entre l'Etat et le niveau local comme facteur de restauration de la légitimité et de l'efficacité de l'action publique en s'appuyant sur l'articulation entre les différents niveaux (local, national, régional, global). Le niveau local contribue aux dynamiques de refondation de l'action publique et de défense de l'intérêt général, et à celles de la participation et de l'appropriation citoyenne.

Le niveau local est en effet susceptible d'apporter des réponses complémentaires en application du **principe de subsidiarité**. A côté des administrations centrales, les collectivités locales et la société civile sont appelées à s'affirmer comme des acteurs majeurs. Ils sont porteurs du **développement local**, d'une part, de la **démocratie participative et de proximité**, de l'autre.

Le soutien à la construction des pouvoirs municipaux (élections, conseil municipal, renforcement des capacités, information de la société civile…), et la cohérence des politiques de décentralisation avec les enjeux au niveau national sont essentiels. De ce point de vue, la déconcentration peut contribuer, là où c'est possible en termes de ressources humaines et financières, à assurer cette articulation entre les différents niveaux de pouvoir et la cohésion territoriale, notamment entre l'urbain et le rural.

1.3 De l'appropriation des politiques publiques aux politiques publiques négociées

Au niveau local, l'impact de la mauvaise gouvernance sur la population et sur sa confiance dans les institutions publiques est direct.

Il faut considérer le territoire local, espace de vie, d'apprentissage de la citoyenneté, de la confrontation concrète des différents intérêts et légitimités, de cohabitation inter ethnique, de gestion des relations entre la société et son environnement, espace enfin de nombreuses dynamiques économiques, comme **l'échelon de base** de mobilisation des acteurs de la gouvernance qu'il convient de consolider et d'organiser.

Le nombre d'acteurs impliqués dans le **processus décisionnel** ainsi que la nature de **la légitimité de la décision** sont des éléments distinctifs entre la gouvernance et le gouvernement. Avec la gouvernance, les processus d'élaboration de la décision sont aussi importants que la décision (le résultat) elle-même. Sa conception et sa mise en oeuvre requièrent une adhésion de la part des acteurs concernés.

L'attention doit être portée non seulement sur les structures mais aussi et surtout sur le jeu des acteurs, sur les groupes d'intérêts et sur leurs interactions. L'objet du changement ne se limite pas aux institutions, aux règles, aux compétences de chaque échelon du pouvoir. Il concerne aussi les articulations entre les différents niveaux de gouvernance.

Il faut toutefois se garder de considérer le niveau local comme exempt par nature des dérives du pouvoir central. Aussi est-il particulièrement important de lutter contre les pratiques telles que la corruption qui ont un effet négatif direct sur la délivrance des services essentiels et la citoyenneté (fiscale en particulier) et un impact particulièrement démobilisateur. La lutte contre la corruption au niveau local n'est toutefois qu'un des nombreux aspects de la construction de l'action locale.

1.4 La décentralisation

Parmi les différents moyens existants pour développer la gouvernance locale, l'option décentralisatrice, qui s'inscrit généralement dans un contexte de forte urbanisation, est souvent présentée comme la solution la plus appropriée aux problèmes d'un Etat défaillant. La décentralisation implique un partage du pouvoir, des ressources et des responsabilités et doit permettre de rapprocher géographiquement les prises de décision des populations. Dans ce contexte, le rôle de l'acteur public évolue : plus encore que d'*agir pour* la collectivité, le rôle d'une municipalité consiste à être, autant que possible, un **catalyseur** de l'action des citoyens, en apportant une aide ou en facilitant la mise en inter-relations des acteurs. Cela demande d'être constamment à l'écoute des initiatives, des attentes, des projets. Il s'agit de renoncer à une forme d'action politique imposée par le haut.

Cette évolution implique également que la notion d'intérêt général reste au centre de l'action locale, l'élu en étant le garant. Elle doit toutefois être examinée en fonction des réalités locales et adaptée aux situations spécifiques de chaque pays. Pour ce faire, les politiques françaises de développement abordent la décentralisation dans deux directions : **volonté de renouveau démocratique et recherche d'une nouvelle voie pour le développement.**

2. LES AXES DE LA STRATÉGIE DE COOPÉRATION FRANÇAISE

2.1 Les orientations

Nous nous trouvons aujourd'hui dans une phase de "transition", où les décisions politiques amorçant la décentralisation sont souvent déjà prises, mais où le développement local issu de cette décentralisation n'est pas encore amorcé. Notre coopération est donc conçue pour **susciter et accompagner cette émergence**. Elle s'organise autour d'une série d'actions d'appui : aux politiques de décentralisation et de déconcentration menées par les Etats, aux associations d'élus locaux, au renforcement des collectivités locales, à la mobilisation des ressources humaines et financières, à l'amélioration des conditions de vie des citoyens à travers l'accès aux services de base et la satisfaction des besoin fondamentaux, au développement économique durable par la mobilisation des acteurs et des dynamiques locales, à la démocratisation, au respect des règles de droit, à la participation des citoyens. Toutes ces dimensions favorisent par ailleurs la règlement des conflits d'intérêts et des litiges, qu'il soient locaux ou transfrontaliers.

L'approche de l'aide française englobe les différents niveaux concernés :

- le **niveau des États**, par la poursuite du soutien aux ministères en charge de la décentralisation, afin notamment de faciliter les transferts de compétences et de moyens, de poursuivre l'adaptation et la modernisation des administrations centrales et déconcentrées concernées ;
- le **niveau des associations nationales d'élus locaux**, dont les capacités d'expertise sont souvent faibles.

Ces associations ont un rôle important à jouer pour la structuration du mouvement municipal des pays. Ce sont aussi les interlocuteurs naturels et indispensables de l'Etat en matière de réglementation ;

- le **niveau des collectivités locales**, par la poursuite du renforcement des capacités des services administratifs, financiers et techniques qui s'impose tout comme l'amélioration des finances locales et des capacités de maîtrise d'ouvrage. La coopération décentralisée et les organisations de solidarité internationale ont à cet égard un rôle important à jouer ;
- le **niveau de la société civile** : la gouvernance locale implique la mobilisation et l'articulation entre toutes les forces vives et l'établissement de véritables coalitions locales pour la conduite des changements nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations ;
- le **niveau régional**, continental et international, au travers notamment de l'appui aux programmes du PDM (Partenariat pour le Développement Municipal). Cette organisation(2) aide les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre à installer leur politique de décentralisation. L'émergence d'une organisation continentale, CGLUA (Conseil des Gouvernements Locaux Unis d'Afrique)(3), qui s'emploie à la reconnaissance du mouvement municipal africain auprès des instances régionales et continentales et des partenaires techniques et financiers au développement est également à accompagner.

De même sont prioritaires le projet de création d'un observatoire mondial de la gouvernance locale et de la décentralisation en partenariat avec CGLU, l'UNITAR (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche) et ONU/HABITAT ainsi qu'un programme de formation visant à doter les collectivités locales d'une plus grande capacité à gérer les affaires publiques.

2.2 Le renforcement des capacités

A tous ces échelons, le renforcement des capacités constitue un enjeu majeur. Le renforcement des capacités s'inscrit dans la logique d'amélioration des processus décisionnels et de la prise en compte des différents acteurs dans ceux-ci. Il vise à renforcer la légitimité et les compétences des institutions publiques d'une part, ainsi que la possibilité d'exercice réel des libertés dont le citoyen dispose, de l'autre.

Le renforcement des capacités concerne autant le niveau humain qu'institutionnel, et passe par la formation et l'appui aux espaces publics de dialogue entre acteurs. Dans le cadre de son appui à la gouvernance locale et à la réforme de l'État, la France met notamment en avant la constitution d'alliances locales entre les collectivités locales, de création récente, et les multiples acteurs de la société civile, actifs dans de nombreux domaines depuis bien plus longtemps.

Il convient donc de :

- renforcer et former l'ensemble des acteurs afin qu'ils puissent interagir ;
- créer ou renforcer les espaces publics, dans lesquels peuvent se développer ces interactions, qu'il s'agisse de lieux de concertations et d'alliances.

2.3 Les ressources financières

Il est indispensable de mettre les collectivités en situation d'agir. Pour cela il importe qu'elles puissent dégager des moyens financiers pour investir, ce qui n'est souvent pas le cas compte tenu des ressources limitées dont elles disposent, sauf exception. L'ampleur des besoins d'équipement et d'entretien des collectivités laisse penser que le recours à l'emprunt pour l'investissement dans les villes s'imposera progressivement. Mais cette solution n'est pas possible partout.

---

(2) Le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) est une association basée à Cotonou qui agit en faveur de la gouvernance locale dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Ses membres sont les présidents des associations nationales d'élus locaux de ces deux sous-régions. Ses objectifs visent à promouvoir la décentralisation, faciliter le dialogue entre gouvernements et collectivités locales, structurer le mouvement municipal, développer la démocratie locale, renforcer les compétences des collectivités locales, appuyer le développement local, soutenir l'intégration régionale et proposer les outils et les démarches pour une gouvernance locale performante. Le PDM est principalement financé par la France et la Canada, depuis que la Banque mondiale a retiré son appui.

(3) Il existe une organisation au niveau mondiale, dont la branche africaine est la plus récente.

Une véritable réflexion est donc nécessaire, la solution ne pouvant venir seulement des transferts budgétaires du centre vers les collectivités locales, dans bien des cas impraticables compte tenu de l'impécuniosité de nombreux Etats. Au delà de l'aide que les bailleurs internationaux pourraient être amenés à apporter aux gouvernements locaux, c'est bien la problématique du développement des ressources locales, de la fiscalité locale, qui est au centre des préoccupations. La DGCID participe à des études dans ce domaine.

La gouvernance ne signifie pas moins d'État, **mais un État refondé, garant et arbitre de l'intérêt général**. Cette notion permet de prendre en compte la mise en question des frontières traditionnelles de l'État, par l'ouverture de ce dernier aux acteurs ainsi que par son interaction avec eux, notamment avec les citoyens et avec les différents échelons. Les exemples des initiatives des populations transfrontalières en Afrique au service de la paix, de la stabilité et du développement sont révélatrices de l'importance de l'assise sociologique, locale et concrète de l'intégration régionale.

La gouvernance locale va donner lieu à de nouvelles initiatives de la coopération française dans les mois qui viennent. Le premier projet FSP[(4)], concernant la promotion de la gouvernance démocratique en Afrique, comportera un volet de promotion de l'agenda local au niveau régional et vis à vis de l'Union africaine. D'autre part, dans le cadre du 7ème Forum mondial des Nations Unies à Vienne, en juin 2007 (dont la thématique sera : "renforcer la confiance dans le gouvernement"), se tiendra un atelier sur le renforcement des capacités en matière de décentralisation et de gouvernance locale, en partenariat avec l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique et le PDM.

(4) Le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) est l'instrument de l'aide-projet du ministère des Affaires étrangères. Il a pour vocation de financer, par dons uniquement, l'appui apporté par le ministère des Affaires étrangères aux pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche.